EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-000.952.12-03

INSPEÇÃO. SME. Verificação das contratações de prestação de serviços de logística e armazenamento, por meio de Atas de RP 2009. Possibilidade de pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço de armazenagem. CONHECIDA. Votação unânime.

TCs citados 72-001.727.13-93, 72-002.816.13-86

2.838ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção realizada para fins de registro.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação – SME para que seja dada ciência das conclusões alcançadas.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, consoante proposta do Conselheiro MAURÍCIO FARIA, nos termos de seu voto apresentado em separado, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Casa, no âmbito do TC 72.001.727/13-93, nos quais já constam vários elementos de instrução que podem ser úteis ao deslinde da questão, a análise da execução dos Contratos 221/SME/2007, 02/SME/2008, 23/SME/2009, 55/SME/2009, 29/SME/2012, 30/SME/2012 e 210/SME/2012, sob o enfoque da possibilidade de pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço de armazenagem.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de novembro de 2015.

EDSON SIMÕES
Vice-Presidente no exercício da Presidência

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Em pauta Procedimento de Fiscalização, realizado, por minha determinação, na modalidade Inspeção, na Secretaria Municipal de Educação-SME, para verificar se o objeto das contratações celebradas, com base em Atas de Registro de Preços para a prestação de serviços de logística e armazenamento, nos exercícios de 2009 até junho de 2012, guardam relação com o registrado.

Após a coleta de farta documentação, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle iniciou por apontar que, desde 2009 até junho de 2012, a Secretaria havia formalizado 5 contratações fundadas em Atas de Registro de Preços para os serviços em pauta. São eles os Contratos n.ºs 23/SME/2009, 55/SME/2009, 58/SME/2009, 29/SME/2012 e 30/SME/2012. A partir desse universo, acrescido da análise dos quantitativos e da vigência, a Subsecretaria ofereceu no relatório de fls. 195/205 as seguintes conclusões:

1 - Os Ajustes em exame foram firmados com a empresa TZAR, com exceção do Contrato nº 29/SME/2012, celebrado com a TCI BPO;

2 - Os objetos dos Contratos examinados guardam relação textual com aqueles registrados nas Atas de RP utilizadas;

3 - Referidas Contratações decorreram da utilização das Atas de RP nºs 36/1039/07/05, 36/1646/08/05 e 36/00004/11/05 da Fundação de Desenvolvimento da Educação - FDE, da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo;

4 - As quantidades dos Contratos nºs 23/SME/2009, 55/SME/2009 e 58/SME/2009 excedem o total dos quantitativos registrados nas Atas de RP, caracterizando infringência ao estabelecido no § 2º do artigo 15-A do Decreto Estadual nº 47.945/03[1], alterado pelo Decreto Estadual nº 54.939/09;

5 - Os Contratos nºs 55/SME/2009 e 58/SME/2009 vigoravam há quase três anos enquanto o de nº 23/SME/2009 encontrava-se válido há mais de três anos. A utilização do Sistema de Registro de Preços para a

[1] **§ 2º** - As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.

prestação de serviços contínuos ou continuados não encontra amparo legal, mostrando-se, por conseguinte, irregular, por infringência ao disposto no artigo 3º da Lei Municipal n.º 13.278/02[2], combinado com o artigo 26 do Decreto Municipal n.º 44.279/03[3];

6 - Apesar de os objetos dos contratos guardarem relação textual com os registrados não se pode concluir que os serviços e os respectivos quantitativos faturados nos períodos analisados, referentes aos Ajustes nºs 55/SME/2009 e 58/SME/2009, correspondem aos objetos contratados, bem como se estes foram efetivamente prestados pela Contratada.

Por minha determinação, a Secretaria Municipal de Educação foi oficiada para apresentar justificativas sobre as conclusões alcançadas pelo Órgão Técnico, mas mesmos após reiteração, não houve oferecimento de resposta.

Provocada a se manifestar, a Procuradoria da Fazenda Municipal ressaltou que o serviço contratado não é tão específico que não se possa enquadrá-lo na categoria de rotineiro, mesmo porque não é a dimensão que caracteriza a natureza. Considerou que a logística é serviço rotineiro que não demanda grandes projetos e previsões anteriores a sua contratação pela Administração. Propugnou, assim, pelo conhecimento, para registro da Inspeção realizada.

Em nova manifestação, a SFC informou que os Ajustes nº 23/SME/2009, 55/SME/2009 e 58/SME/2009 não foram objeto de análise individuado em outros TC´s, mas que, tendo em vista as irregularidades constatadas neste processo, foram realizadas:

1) a análise formal e acompanhamento da execução do Contrato nº 210/SME/12, por ser posterior e abranger o objeto comum de prestação de serviços de armazenamento e mixagem de kits de uniforme, com relatórios apensos nos TCs nºs. 72.000.816.13-86 e 72.001.727.13-93, ambos com conclusão pela irregularidade;

2) Inspeção com a finalidade de apurar os estoques de produtos antigos armazenados na empresa TZAR, cujo relatório consta do TC nº

---

[2] **Art. 3º** - O fornecimento de materiais em geral e a prestação de quaisquer serviços, em ambos os casos, desde que habituais ou rotineiros, poderão ser contratados pelo sistema de registro de preços.

[3] Art. 26. Poderão ser objeto de registro de preços os materiais e os serviços, considerados de uso habitual ou rotineiro, para os quais não se possa prever o exato quantitativo a ser demandado pela administração, em especial quando houver:
I - necessidade de contratações freqüentes; ou
II - conveniência de entregas parceladas; ou
III - necessidade de atendimento a mais de um órgão ou entidade.

72.002.948.13.98, no qual se enfatiza o quadro crítico nos contratos de logística firmados pela SME.

A AJCE, a seu turno, entendeu que a Inspeção atendeu aos objetivos propostos, acrescendo ainda, com relação aos quantitativos, que os valores constantes em Atas são estimados, haja vista que a sua natureza impede a prévia fixação de quantidades exatas. Aduziu que o Sistema de Registro de Preços é utilizado pela Administração em situações que não se tem certeza da demanda, e que, no que tange à utilização de Ata para prestação de serviços continuados ou contínuos, há decisões neste Tribunal acatando tal possibilidade, como no TC n.º 72.003.063.06*87.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, ciente do acrescido, ratificou seu parecer anterior para que a Inspeção realizada seja conhecida e registrada.

A Secretaria Geral acompanhou as manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, entendendo que a Inspeção encontra-se em condições de ser conhecida.

É o relatório.

VOTO

A presente Inspeção foi realizada para verificar se na Secretaria Municipal da Educação, no período de 09.05 a 25.06.2012, as contratações de serviço de logística e armazenamento, celebradas por Atas de Registro de Preços, guardavam relação com o objeto registrado.

Do trabalho efetivado por SFC, resultado do exame das cinco contratações identificadas no relatório, restou concluído que nelas os objetos estabelecidos guardam tal relação.

Alargando, ainda, o objeto da Inspeção, SFC levantou outras questões, referentes aos Contratos em pauta, dizendo respeito à extrapolação dos quantitativos registrados, à prestação de serviços continuados fundados em Atas e à própria execução contratual. Apontou, todavia, nesse âmbito, que tendo em conta as questões levantadas no presente TC, foram instaurados outros processos para examinar contratação assemelhada (Contrato nº 210/SME/2012). Alinhou, assim, a existência dos TCs nºs 72.000.816.13-86 e 72.001.727.13-93, anotado equivocadamente à fl. 222 como 72.002.816.13-86, ambos em fase de execução.

Diante do exposto, conheço da presente Inspeção para registro, determinando seja dada ciência à Secretaria das conclusões alcançadas, deixando de proceder a qualquer outra determinação, em razão da existência dos TC's nºs 72.000.816.13.86 e 72.001.727.13.93.

Voto em separado proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

A inspeção realizada nestes autos, por determinação do Nobre Conselheiro Roberto Braguim, contida no Memorando EXP-RB 24/12, remete ao voto que proferi em separado por ocasião do julgamento englobado dos processos TC n.º 72.000.358-08-36 e TC n.º 72.000.427-08-57, na 2.825ª Sessão Ordinária, realizada aos 19 de agosto de 2015.

Naquela ocasião, em que estavam em análise dois contratos da Secretaria Municipal de Educação, o Contrato Emergencial n.º 221/SME/2007 e o Contrato n.º 02/SME/2008, foi possível constatar que os contratos tinham prazos de vigência sobrepostos, com objeto parcialmente coincidente, em relação ao armazenamento no âmbito da Secretaria Municipal da Educação.

Restou assentado que durante 53 (cinquenta e três) dias os contratos com objeto coincidente em relação à armazenagem coexistiram, sem nenhuma ressalva, fazendo com que, possivelmente, o serviço de armazenagem tenha sido remunerado tanto no contrato emergencial quanto no contrato oriundo do certame licitatório, causando eventualmente prejuízo ao erário, pois nada obstava que a Municipalidade pagasse duas vezes pelo mesmo serviço, nesse período.

No caso em tela, esta Corte se depara com situação semelhante, que merece análise detida. O relatório de inspeção da Auditoria apontou que desde 2009 até a data de realização dos trabalhos, em 2012, havia 5 (cinco) contratos vigentes que tinham como objeto a prestação de serviços de logística e armazenamento, todos eles oriundos de Atas de Registro de Preços da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE-SP, sendo 4 (quatro) firmados com a empresa Tzar SL Transportes e Armazenagem Ltda. (atualmente denominada Tzar Logística Ltda.) e 1 (um) com a empresa TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A.

Posteriormente, em seu relatório complementar, a Auditoria faz menção a um sexto contrato, 210/SME/12, objeto de análise formal e de execução em dois processos específicos (TC n.º 72.000.816/13-86 e TC n.º 72.001.727/13-93). Assim, foi possível verificar que quatro contratos têm objeto parcialmente coincidente, no que tange aos serviços de armazenamento. Em sucinto quadro comparativo, temos os seguintes dados:[i]

Contrato n.º 23/SME/2009 (fls. 26/36)
Contratada: Tzar Logística Ltda.
Ata de Registro de Preços FDE-SP n.º 03/1039/07/05
Objeto: Serviços de armazenamento e movimentação de carga
Período de vigência: 01/04/2009 a 01/10/2014

Contrato n.º 55/SME/2009 (fls. 48/57)
Contratada: Tzar Logística Ltda.

Ata de Registro de Preços FDE-SP n.º 36/1039/07/05
Objeto: Serviços de armazenamento de materiais pedagógicos e diversos, mixagem e montagem de kits
Período de vigência: 20/07/2009 a 21/03/2015

Contrato n.º 29/SME/2012 (fls.101/107)
Contratada: TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A
Ata de Registro de Preços FDE-SP n.º 36/00004/11/05
Objeto: Serviços de recepção, armazenamento, separação, montagem e embalagem de kits de uniforme escolar e kits de materiais diversos
Período de vigência: 15/02/2012 a 14/02/2013

Contrato n.º 30/SME/2012 (fls.119/126)
Contratada: Tzar Logística Ltda.
Ata de Registro de Preços FDE-SP n.º 36/00004/11/05
Objeto: Serviços de recepção, armazenamento, separação, montagem e embalagem de kits de uniforme escolar e kits de materiais diversos
Período de vigência: 14/02/2012 a 13/02/2013

Contrato n.º 210/SME/2012
Contratada: Tzar Logística Ltda.
Ata de Registro de Preços FDE-SP n.º 21/00348/12/05
Objeto: Serviços de armazenagem, mixagem e montagem/embalagem de kits de uniforme escolar e projetos pedagógicos.
Período de vigência: 28/12/2012 a 27/12/2013

Em uma análise perfunctória, vislumbra-se que entre 2009 e 2014 não houve nenhum período em que apenas um contrato desse conta do objeto armazenagem. De outra banda, entre 2012 e 2013 os cinco contratos estiveram vigentes. É possível que a Municipalidade necessitasse de serviços de armazenagem em alta escala e as contratações fossem cabíveis.

No entanto, o relatório de Auditoria aponta no item 4.7 que *"com base nas informações constantes do Processo de Pagamento, não podemos concluir que os serviços e os respectivos quantitativos faturados nos períodos analisados, referentes aos ajustes nº 55/SME/2009 e 58/SME/2009, correspondem aos objetos contratados, bem como se estes foram efetivamente prestados pela Contratada"*.

Com a constatação de um dos Órgãos Técnicos desta Casa de que não havia o devido controle dos serviços prestados, e, tendo em vista que 5 (cinco) contratos, simultaneamente, tinham como objeto a prestação desses serviços de armazenagem, não se pode afastar a hipótese, já aventada no meu voto anteriormente referido, de que a sobreposição de contratos pode ter dado azo à duplicidade de pagamentos também neste caso, causando prejuízos ao erário.

Some-se a isso o fato de que a mesma empresa efetuou o fornecimento dos serviços de armazenamento, nos 2 (dois) contratos constantes do

voto anterior (Contrato Emergencial n.º 221/SME/2007 e o Contrato n.º 02/SME/2008) e em 4 (quatro) contratos referentes ao processo em exame, quais sejam os Contratos 23/SME/2009, 55/SME/2009, 30/SME/2012 e 210/SME/2012, sem que fosse promovida uma licitação pela Municipalidade, já que a primeira contratação foi direta em caráter emergencial e as outras quatro decorrem de adesão a atas de registro de preço da FDE-SP.

Assim, reitero o entendimento esposado naquela ocasião, de que é imprescindível a análise das execuções contratuais, de modo a verificar eventuais pagamentos dúplices. Certamente, como os contratos já estão com suas respectivas vigências encerradas, a análise será precipuamente contábil-financeira. No entanto, mesmo com as limitações materiais que o tempo decorrido impõe a uma providência desse quilate, seria possível, por exemplo, eventualmente constatar que uma das empresas contratadas possa ter recebido pagamento por armazenamento de uma determinada quantidade de metros cúbicos que os armazéns destinados à execução contratual não pudessem comportar.

Concluo que, com estes elementos e tendo em vista a competência dos Tribunais de Contas previstas nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, sendo múnus desta Corte averiguar qualquer possibilidade de dano ao erário, é cabível a determinação de medida a fim de que seja examinada a hipótese e verificado se houve ou não a duplicidade de pagamentos, nos termos da Resolução TCM n.º 06/00, art. 7.º.

Diante do exposto, CONHEÇO da inspeção realizada nos autos e proponho que seja determinada a análise da execução dos Contratos 221/SME/2007, 02/SME/2008, 23/SME/2009, 55/SME/2009, 29/SME/2012, 30/SME/2012 e 210/SME/2012, sob o enfoque da possibilidade de pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço de armazenagem. Sugiro, ademais, tendo em vista que a execução do Contrato n.º 210/SME/2012 é objeto do TC n.º 72.001.727/13-93, que a determinação seja cumprida nesses autos, nos quais já constam vários elementos de instrução que podem ser úteis ao deslinde da questão.

[i] Como os relatórios de Auditoria datam de 2013, por meio do Sistema Átomo foram efetuadas pesquisas a fim de verificar aditamentos posteriores até a data de elaboração do voto, procedendo-se, assim, à mera atualização dos dados.